

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo SECCIÓN OCTAVA

Núm. de Recurso: 0000035/2013
Tipo de Recurso: APELACION
Núm. Registro General : 00222/2013
Apelante: ABOGADO DEL ESTADO

Apelado: VIAJES IBERIA, S.A

Abogado Del Estado

Ponente Ilmo. Sr.: D. JUAN CARLOS FERNÁNDEZ DE AGUIRRE
FERNÁNDEZ

SENTENCIA EN APELACION

Ilmo. Sr. Presidente:
D. FERNANDO LUIS RUIZ PIÑEIRO

Ilmos. Sres. Magistrados:
D. JOSÉ ALBERTO FERNÁNDEZ RODERA
D. JUAN CARLOS FERNÁNDEZ DE AGUIRRE FERNÁNDEZ
D^a. ANA ISABEL GÓMEZ GARCÍA
D. JAVIER BERMUDEZ SANCHEZ

Madrid, a diez de julio de dos mil trece.

VISTOS por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional el recurso de **apelación nº 35/2013**, promovido por la **Abogacía del Estado**, en la representación que legalmente le corresponde, contra la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo número 8, dictada el 31 de enero de 2013, sobre responsabilidad patrimonial.

Ha comparecido como parte **apelada Viajes Iberia, S.A.**, representada por la Procuradora de los Tribunales doña María Abellán Albertos.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 18 de julio de 2011 Viajes Iberia, S.A., dirigió escrito a Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea reclamando una indemnización por importe de 304.385,69 euros por los daños ocasionados a consecuencia del cierre del espacio aéreo español, motivado por el abandono masivo de sus puestos de trabajo por parte de los controladores aéreos los días 3, 4, 5 y posteriores del mes de diciembre de 2010.

Frente a la desestimación presunta por silencio administrativo de la Administración, Viajes Iberia, S.A., interpuso recurso contencioso-administrativo.

En virtud de providencia de 8 de junio 2012 se amplió el recurso a la Resolución del Consejo de Administración de Aeropuertos Nacionales y Navegación Aérea de 14 de diciembre de 2011 por la que se desestima la reclamación.

Con fecha 31 de enero de 2013 el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo número 8 dictó Sentencia en cuya parte dispositiva acuerda: “Debo estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Entidad Viajes Iberia, S.A., contra la Resolución de la Entidad Pública Empresarial Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA) de fecha 14 de diciembre de 2011, por la que se desestimó la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada como consecuencia de los daños derivados de la no prestación de servicios por los controladores aéreos, resolución administrativa que anulamos por considerarla no ajustada a Derecho, reconociendo a favor de la entidad recurrente una indemnización por importe de 304.385,69 euros, más los intereses legales de dicha cantidad, calculados desde la fecha de la reclamación de responsabilidad patrimonial hasta su completo pago; sin expresa condena en costas”.

Tras exégesis de los hechos, la Sentencia del Juez de instancia descansa en los siguientes fundamentos: a) a la recurrente se le ha causado un daño como consecuencia del abandono de sus puestos de trabajo o falta de prestación de servicios por parte de los controladores aéreos; b) los controladores aéreos no son terceros ajenos a la entidad prestadora del servicio aeroportuario; c) son de aplicación los artículos 145.1 y 2 y 146.2 de la Ley 30/1992; d) es exigible responsabilidad a AENA a consecuencia de la negativa de los controladores aéreos a prestar servicios en su jornada ordinaria, sin perjuicio de la acción de repetición o de regreso; e) no puede apreciarse fuerza mayor; f) la indemnización deriva de la cancelación de los vuelos -Reglamento CE/261/2004 y sentencia del TJUE de 23 de octubre de 2012-; g) el TJUE se ha pronunciado sobre la aplicación del Reglamento CE/261/2004 en una circunstancia extraordinaria.

Frente a dicha sentencia la Abogacía del Estado interpuso recurso de apelación, lo que verificó mediante escrito que obra en autos.

En dicho recurso formula las siguientes alegaciones: 1) la sentencia de la Sala revisora que se cita como ejemplo nada tiene que ver con el caso de autos; 2) no puede establecerse un principio de responsabilidad patrimonial universal, proscrito por la jurisprudencia; 3) concurre fuerza mayor; 4) la sentencia choca con la regulación contenida en la LO 4/1981; 5) incorrecta valoración de la prueba en cuanto a la cuantificación de los daños.

Termina solicitando de la Sala que dicte sentencia por la que “se revoque la sentencia de 31 de enero de 2013 en los términos formulados en el escrito de contestación a la demanda y se declare la conformidad a Derecho de la resolución administrativa”

SEGUNDO.- Evacuado el oportuno traslado la representación procesal de Viajes Iberia, S.A., formalizó escrito de oposición al recurso en el que, tras expresar los hechos y fundamentos de derechos que estimó convenientes, solicita que se dicte una sentencia por la que se desestime el recurso y se confirme la sentencia recurrida.

A estos efectos formula las siguientes alegaciones: a) inexistencia de fuerza mayor; b) el argumento empleado por la Administración incurre en fraude de ley; c) ha quedado acreditado el daño causado.

TERCERO.- Elevados los autos a la Sala y admitido el recurso, quedaron pendientes de señalamiento para deliberación, votación y fallo, el cual tuvo lugar el día 3 de julio de 2013.

Ha sido Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado **don Juan Carlos Fernández de Aguirre**, quien expresa el parecer de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La cuestión objeto de controversia ya ha sido examinada por esta Sala en su reciente de sentencia de 15 de abril de 2013, que en lo básico y fundamental resuelve un recurso, también de apelación, con ocasión de daños y perjuicios reclamados a causa del cierre del espacio aéreo español motivado por el abandono masivo de sus puestos de trabajo por parte de los controladores aéreos los días 3, 4, 5 y posteriores del mes de diciembre de 2010.

La Sala se atiene a dicha sentencia, por lo que en aras al principio de unidad de criterio, mutatis mutandis, a la misma se remite en toda su extensión. Como en dicha sentencia se dijo,

“El artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, proclama el derecho de los particulares a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes de toda lesión sufrida en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión fuera consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, lo que ya venía previsto con anterioridad en similares términos por la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1.954, el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, Texto Refundido de 26 de julio de 1.957, y está recogido igualmente en el artículo 106.2 de la Constitución.

“Como es sabido, una de las características de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas es que se trata de una responsabilidad “directa”, lo que significa, por una parte, que la Administración no responde subsidiariamente, sin perjuicio de la obligación de repetir contra el personal a su servicio que sea culpable en los términos establecidos en el artículo 145.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Por otra parte, impide que el perjudicado por la actuación de la Administración generadora del daño pueda dirigirse -salvo que ejercite la acción penal- contra las autoridades y el personal a su servicio. Así lo establece el artículo 145.1 de la Ley citada cuando dice que “para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial a que se refiere el Capítulo I de este Título, los particulares exigirán directamente a la Administración Pública correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio”. Sin que, incluso, puedan ejercerse acciones civiles independientes contra dichas autoridades y personal, siendo sumamente ilustrativa a este respecto la reforma operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, en este punto concreto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Por otra parte, la remisión que el artículo 145.1 hace al capítulo I evidencia que la lesión sufrida en sus bienes y derechos ha de ser consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, con la salvedad de la fuerza mayor.

“Se trata, además, de una responsabilidad objetiva. Ahora bien, tal como recuerda la STS de 31 de marzo de 2009, «el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración no obsta a que, para tener derecho a indemnización, deban concurrir todos los requisitos establecidos por el artículo 139 LRJ-PAC y, en particular, la relación de causalidad entre la acción u omisión de la Administración y la lesión padecida por el particular. En efecto, se dice que la responsabilidad patrimonial de la Administración es objetiva porque -a diferencia de lo que sucede normalmente con la responsabilidad extracontractual privada, regulada en el art. 1902 CC- no requiere culpa o negligencia. Ello significa que, incluso si el agente o funcionario público ha actuado de manera diligente y el aparato administrativo ha funcionado correctamente, la Administración debe reparar las lesiones ocasionadas por ella. Es indiferente, en otras palabras, que el funcionamiento del correspondiente servicio haya sido "normal o anormal", bastando que la lesión sea achacable a la Administración. Pero es claro que este último elemento debe estar presente: si el resultado lesivo no es consecuencia de un comportamiento de la Administración, ésta no tiene por qué responder de aquél". Y en esa misma Sentencia se matiza que `la relación de causalidad no opera del mismo modo en el supuesto de comportamiento activo que en el supuesto de

comportamiento omisivo. Tratándose de una acción de la Administración, basta que la lesión sea lógicamente consecuencia de aquélla. Problema distinto es si esa conexión lógica debe entenderse como equivalencia de las condiciones o como condición adecuada; pero ello es irrelevante en esta sede, pues en todo caso el problema es de atribución lógica del resultado lesivo a la acción de la Administración. En cambio, tratándose de una omisión de la Administración, no es suficiente una pura conexión lógica para establecer la relación de causalidad: si así fuera, toda lesión acaecida sin que la Administración hubiera hecho nada por evitarla sería imputable a la propia Administración´.

“Declara el Tribunal Supremo en su Sentencia de 16 de febrero de 1999 que `el concepto de relación causal se resiste a ser definido apriorísticamente con carácter general, y se reduce a fijar qué hecho o condición puede ser considerado como relevante por sí mismo para producir el resultado final como presupuesto o `conditio sine qua non´, esto es, como acto o un hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se considere consecuencia o efecto de otro anterior, aunque es necesario además que resulte normalmente idóneo para determinar aquel evento o resultado teniendo en consideración todas las circunstancias del caso´.

“En esta misma línea de razonamiento, la STS de 26 de septiembre de 1998 afirma que `esta condición por sí sola no basta para definir la causalidad adecuada sino que es necesario, además, que resulte normalmente idónea para determinar aquel evento o resultado, tomando en consideración todas las circunstancias del caso; esto es, que exista una adecuación objetiva entre acto y evento, lo que se ha llamado la verosimilitud del nexo y sólo cuando sea así, dicha condición alcanza la categoría de causa adecuada, causa eficiente o causa próxima y verdadera del daño, quedando así excluidos tanto los actos indiferentes como los inadecuados o inidóneos y los absolutamente extraordinarios´.

“En la sentencia de instancia se viene a decir que ante la situación de lo que se denomina `huelga salvaje´ de los controladores aéreos que se tradujo, durante los días 3 y 4 de diciembre de 2010, en un abandono de la mayor parte del colectivo de sus puestos de trabajo en los cinco centros de control del espacio aéreo español, AENA hubo de adoptar las medidas de seguridad estipuladas para situaciones de contingencia, adecuando la capacidad del espacio aéreo a las circunstancias que se produjeron en los distintos centros de control, manteniendo abiertos, durante el tiempo necesario, los sectores requeridos para atender a las aeronaves que estaban en vuelo, hasta que no quedó ningún avión en vuelo en el espacio aéreo gestionado por cada uno de los centros de control. Se describe la situación concreta de cada uno de dichos centros de control en cada uno de los turnos de trabajo de los citados días, considerando que se trató de una situación absolutamente imprevisible y ajena a la planificación propia de cualquier empresa, de manera que, en tales condiciones, el cierre de las posiciones de trabajo y la no admisión de tráfico aéreo resultó la única solución acorde a un mínimo criterio de prudencia y salvaguarda de la seguridad aérea, tanto en consideración a la vida e integridad de las personas como de las propias instalaciones aeroportuarias. Entiende el juzgado de instancia que la existencia de un previo concierto entre los controladores aéreos para ausentarse de sus puestos de trabajo excluye la responsabilidad de AENA, que se vio ante una situación imprevisible, insuperable e irresistible a corto y medio plazo, siendo la

situación tan extraordinaria que provocó el cierre del espacio aéreo y la adopción de medidas extraordinarias por el Gobierno.

“La entidad recurrente sostiene, por el contrario, que en la sentencia apelada se está admitiendo que los controladores aéreos son responsables del daño causado, sin embargo no aplica el artículo 145 de la Ley 30/1992, lo cual resulta contradictorio. Invoca una sentencia dictada por otro Juzgado Central, sobre los mismos hechos, en la que se mantiene el criterio que defiende la parte recurrente.

“Por otra parte, entiende que AENA fue también agente causante de la situación de absoluto caos en los aeropuertos españoles al no haber previsto que los controladores aéreos iban a reaccionar frente a la ratificación del Real Decreto de medidas económicas, el 3 de diciembre de 2010, mediante una huelga encubierta y/o el abandono concertado de la plantilla bajo el pretexto de bajas médicas, y haber adoptado las medidas necesarias para evitar el cierre del espacio aéreo o para garantizar unos servicios mínimos, evitando así dicho cierre.

“No comparte la Sala tales razonamientos, puesto que la previa existencia de una situación de descontento o de un ambiente de conflictividad laboral por parte del colectivo de controladores aéreos no justifica la exigencia de que AENA pudiese prever una situación como la que se produjo, de concierto para el abandono masivo de los puestos de trabajo por parte de dicho colectivo, puesto que tal actuación no responde a ninguna de las medidas o cauces a través de los cuales los trabajadores pueden actuar en defensa de sus derechos laborales o de legítimas reivindicaciones, por el contrario, tal medida excede de manera palmaria los límites de cualquier forma de planteamiento de un conflicto laboral. Tampoco estamos ante un supuesto en el que la empresa pudiera adoptar medidas para cubrir unos servicios mínimos, puesto que en ningún momento hubo una convocatoria formal de huelga, sino que se acudió a una argucia, como fue la presentación de partes médicos de baja, para revestir de aparente legalidad una acción deliberadamente rebelde al cumplimiento de sus obligaciones laborales.

“Dicho esto, y no existiendo controversia en lo que se refiere al desarrollo de los hechos y la existencia de daños y perjuicios para la recurrente -ello al margen de la debida acreditación de los importes reclamados en concepto de indemnización- la cuestión controvertida radica en la existencia de título de imputación a AENA de los daños y perjuicios cuya indemnización se reclama o si, por el contrario, la concurrencia de una situación de fuerza mayor excluye la posibilidad de exigir esa responsabilidad.

“Pues bien, admitiendo como hecho incuestionable que el origen o causa del cierre de los puestos de control y del inevitable cierre del espacio aéreo, ante la imperiosa necesidad de garantizar la seguridad de las personas y de las aeronaves, fue la actuación premeditada y concertada de los controladores aéreos, que sin previo aviso y sin acudir a los cauces previstos en la normativa de aplicación para situaciones de conflictividad laboral, abandonaron masivamente sus puestos de trabajo bajo el pretexto de incapacidad física o psíquica sobrevenida, siendo plenamente conscientes de que tal situación no podía ser paliada de forma inmediata sin crear un auténtico caos en los aeropuertos, haciendo imposible el

desarrollo de la navegación aérea, parece claro que lo que se pretendió fue generar tal situación, cuya consecuencia no podía ser otra que el cierre del espacio aéreo.

“Así las cosas, siendo también incuestionable que los controladores aéreos son empleados públicos de AENA, lo que en principio podría dar lugar a la responsabilidad directa de la Administración demandada, en los términos del artículo 145 LRJPAC, se hace preciso examinar la cuestión desde el doble prisma, de la responsabilidad de AENA por los daños sufridos por la reclamante -aquí recurrente- consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, al amparo del artículo 139, y de la responsabilidad directa por los daños y perjuicios causados por el personal a su servicio, conforme al artículo 145.

“Como ya se ha expuesto, la exigencia de responsabilidad patrimonial a AENA por los perjuicios derivados a la entidad interesada por el cierre del espacio aéreo, se fundamenta en que esta entidad, a juicio de la parte recurrente, pudo y debió prever la situación que se planteó, en el marco de un largo conflicto laboral, adoptando las medidas necesarias para hacerle frente.

“La respuesta a tal cuestión ya se ha apuntado, en sentido desestimatorio del criterio que sostiene la entidad recurrente. Y ello porque tal situación no tuvo precedente en la actuación de dicho colectivo, que ningún anuncio había hecho que permitiese a AENA prever que se iba a concertar la adopción de una actuación de tal gravedad. Siendo, en todo caso, difícil alcanzar de qué manera se podrían haber evitado las consecuencias de esa conducta con mayor rapidez y eficacia.

“En este sentido, ninguna duda cabe de que el cierre del espacio aéreo resultó inevitable, en garantía de la seguridad aérea, una vez constatado el `plante´ de la mayoría de los controladores aéreos que tenían que prestar servicio en cada turno y centro de control. Pues a AENA compete, en virtud del Real Decreto 1161/1999, el deber de garantizar el tránsito aéreo con seguridad, fluidez y eficacia, y dirigir, coordinar, explotar y gestionar los servicios de seguridad en los aeropuertos. Y a tal deber de garantizar la seguridad responde el cierre del espacio aéreo, que supuso la cancelación de numerosos vuelos, con los consiguientes perjuicios para usuarios y empresas del sector, sin que tal actuación, dirigida, como decimos, a garantizar la seguridad del tráfico aéreo, pueda constituir un título de imputación del que derive responsabilidad para AENA.

“En tal sentido se pronunció este tribunal en sentencia de fecha 18/12/09, en un supuesto de cierre de un aeropuerto debido a la invasión de sus pistas por trabajadores de una compañía aérea. Decíamos entonces, y se reitera ahora, que ante una situación de emergencia, y la que estamos examinando lo fue, el cese de la actividad aeroportuaria se revela como una decisión correcta porque atiende a un contexto de seguridad exigido por la norma, de modo que desde esta perspectiva existiría un título jurídico que legitima la conducta de la Administración.

“La oportunidad y necesidad de tal medida viene avalada por el RD 1611/10, de 3 de diciembre, por el que se encomienda transitoriamente al Ministerio de Defensa las facultades de control de tránsito aéreo atribuidos a la entidad pública empresarial AENA. En la exposición de motivos se justifica la atribución al Ministerio de Defensa de la dirección del control de la circulación aérea general en todo el territorio

nacional hasta tanto existan garantías de que se recupera la normalidad en la prestación de sus servicios por los controladores aéreos civiles, exponiendo que `Vistas las circunstancias extraordinarias que concurren por el cierre del espacio aéreo español como consecuencia del conflicto provocado por los controladores de tráfico aéreo que, mediante una acción concertada, han resuelto, sin aviso previo, no desarrollar en la tarde del día 3 de diciembre de 2010 su actividad profesional, y teniendo en cuenta que estos hechos suponen una gravísima lesión de los derechos de los ciudadanos y de la libertad y seguridad y continuidad del tráfico, originan un gravísimo perjuicio a los propios ciudadanos y a las compañías aéreas, y con independencia de las responsabilidades de todo orden en que hayan incurrido los mencionados controladores(...)`.

“Al día siguiente se publicó el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo, en el que se califica la situación desencadenada por el abandono de sus obligaciones por parte de los controladores civiles de tránsito aéreo de `calamidad pública de enorme magnitud por el muy elevado número de ciudadanos afectados, la entidad de los derechos conculcados y la gravedad de los perjuicios causados`. Se expone en el preámbulo: `Para recuperar la normalidad en la prestación del citado servicio público y restablecer los derechos fundamentales de los ciudadanos, hoy menoscabados, y habiendo fracasado todos los intentos para poner fin a la situación de catástrofe pública existente, es indispensable proceder a la declaración del Estado de Alarma en orden a eliminar los obstáculos que impiden su segura y continuada prestación`.

“Todo ello da cuenta de una situación absolutamente excepcional, grave, imprevisible e inevitable, generada de manera premeditada y voluntaria por los controladores aéreos, con la clara finalidad de colapsar el tráfico aéreo, haciéndolo inviable en las exigibles condiciones de seguridad, y obligando a AENA a adoptar medidas urgentes y excepcionales que no podían ser otras que el cierre de las posiciones de control, desatendidas por la mayor parte de los controladores que tenían que prestar servicio en ellas, con el consiguiente cierre del espacio aéreo. Constituyendo para AENA tal situación un supuesto de fuerza mayor, tal como se razona en la sentencia de instancia, cuyos razonamientos se acogen por la Sala.

“Tal conducta de los controladores aéreos fue dirigida directamente contra la entidad pública de la que dependían y en la que prestaban sus servicios, aun cuando las consecuencias dañosas para los ciudadanos y para las compañías aéreas y demás empresas del sector eran fácilmente previsibles y fueron asumidas y aceptadas por quienes crearon tal situación.

“Los anteriores razonamientos, que excluyen la responsabilidad patrimonial de AENA, conforme al artículo 139 LRJPAC, por concurrir fuerza mayor, se han de enlazar con el análisis de la invocada responsabilidad directa de dicha entidad, con fundamento en el artículo 145 de la misma ley.

“Efectivamente, huelga decir que los controladores aéreos no son ajenos a la entidad pública en la que prestaban sus servicios profesionales, de manera que su actuación en el desempeño de sus funciones, en cuanto generadora de daños y perjuicios para los particulares daría lugar a la posibilidad de reclamación directa a la

Administración, en los términos del citado precepto. Lo que sucede en el presente caso, sin embargo, es que la conducta analizada del referido personal al servicio de AENA que da lugar a la reclamación -controladores aéreos- no puede incardinarse en el ámbito de prestación del servicio público. Es decir, los daños cuya indemnización se pretende no derivan de la actuación profesional de dichos empleados públicos, en el ámbito de la prestación del servicio público que les es propio. Lo que hizo el colectivo en cuestión, al abandonar de manera simultánea, masiva, previo concierto y sin aviso alguno, sus puestos de trabajo, en los que no podían ser reemplazados de manera inmediata, con pleno conocimiento de las consecuencias de tal actuación y de los enormes perjuicios que ocasionaría, fue impedir de manera absoluta y deliberada el funcionamiento del servicio. Incurriendo en una conducta al margen de la ley, fuera de los cauces de planteamiento de un conflicto laboral, que buscaba no ya una prestación del servicio deficiente o generadora de molestias, sino el cese del tránsito aéreo. Actuación que se sitúa fuera del ámbito de la relación funcionarial o de dependencia laboral con la empresa, al ser una conducta que lejos de producirse en el curso de la contribución de cada trabajador al funcionamiento de los servicios públicos correspondientes, tiende directamente a impedir que AENA pueda prestar la función que le es propia.

“En consecuencia, tal actuación ha producido una desvinculación o ruptura de la relación de dependencia laboral entre los referidos trabajadores y la entidad en la que prestaban sus servicios, al desarrollarse, como hemos dicho, al margen de lo que constituía su actividad laboral, en un claro intento de suspender la prestación de un servicio esencial, lo que impide el acogimiento de la reclamación de responsabilidad de AENA por los daños causados por dicho personal a su servicio.

“A modo de recapitulación, esta Sala considera que, si bien es cierto que la comisión de hechos eventualmente delictivos por funcionarios o agentes de la Administración, con daño a terceros, no produce de suyo la ruptura de la relación de servicios ni, por ende, obsta al nacimiento de la responsabilidad patrimonial administrativa (sobre lo cual existe cumplida jurisprudencia), en el presente caso concurren circunstancias especiales. En primer término, es oportuno notar que el destinatario de la acción de los controladores o, si queremos denominado así el `sujeto pasivo´ de dicha acción, no fue un tercero, sino que lo fue precisamente la Administración pública cuya responsabilidad ahora se pretende. Y no dejaría de resultar paradójico que el sujeto pasivo (al menos en su modo más directo) de dicha acción sea, a su vez, quien deba indemnizar a terceros. Junto a ello debe tomarse en consideración que, tras aquellas acciones de los controladores, la decisión administrativa del cierre del espacio aéreo se produjo precisamente en garantía de la vida y la integridad de aquellos propios terceros que ahora demandan su responsabilidad. Todo ello, conjuntamente considerado, comporta, a juicio del Tribunal, una relevante alteración de la concurrencia de causas y, de modo especial, impide la imputación del daño al servicio público.

SEGUNDO.- La sentencia de instancia estima que la indemnización reclamada por Viajes Iberia, S.A., puede considerarse amparada en el Reglamento CE/261/2004, por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de

cancelación o gran retraso de los vuelos, citando al efecto la sentencia del TJUE de 23 de octubre de 2012.

Por otra parte, también invoca la sentencia del TJUE de 31 de enero de 2013, dictada en petición de decisión prejudicial sobre interpretación, apreciación y validez de los artículos 5, apartado 1, letra b), y 9 del referido Reglamento. Conforme a estos presupuestos, la sentencia de instancia estima que el abandono libre y voluntario por parte de los controladores aéreos de sus puestos de trabajo, no constituye circunstancia extraordinaria que pueda eximir de responsabilidad a la entidad pública responsable del servicio público aeroportuario.

La Sala no comparte este planteamiento.

En primer lugar es preciso poner de manifiesto que las sentencias que se invocan se dictan en respuesta a sendas peticiones de decisión prejudicial en relación a la interpretación de los artículos 5 a 7, la primera, y 5.1 y 9, la segunda, todos ellos del Reglamento CE/261/2004, por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos. Este Reglamento responde, entre otras cuestiones, a la necesidad de reforzar las normas mínimas comunes de protección con objeto de consolidar los derechos de los pasajeros y garantizar que los transportistas aéreos desarrollen sus actividades en condiciones armonizadas en un mercado liberalizado. Las relaciones entre pasajeros y transportistas, y más en concreto con operadores turísticos, se insertan en un marco esencialmente contractual, sin perjuicio, como señala la Consideración 22 del Reglamento, de los derechos de los pasajeros y los transportistas -o de los operadores turísticos- a obtener reparación por vía judicial con arreglo a los procedimientos de Derecho nacional.

En nuestro caso, la reclamación es de naturaleza extracontractual y debe atenerse a las normas, principios y procedimientos establecidos en la legislación nacional, en el bien entendido supuesto de que los requisitos establecidos por la legislación nacional en el ámbito de la indemnización por daños no pueden ser menos favorables que los requisitos que se aplican a reclamaciones semejantes de naturaleza interna (principio de equivalencia) y no pueden articularse de manera que hagan en la práctica imposible o excesivamente difícil obtener una indemnización (principio de efectividad). Para ello es preciso que concurren los requisitos exigidos para dar lugar a responsabilidad, entre ellos la existencia de una relación de causalidad directa.

El Reglamento CE/261/2004 señala en la Consideración 14 como limitaciones o exclusiones de las obligaciones, “cuando un suceso haya sido causado por circunstancias extraordinarias que no hubieran podido evitarse incluso si se hubieran tomado todas las medidas razonables”. Entre ellas, y ha de entenderse que nos encontramos ante “*numerus apertus*”, refiere “huelgas que afecten a las operaciones de un transportista aéreo encargado de efectuar un vuelo”.

En este contexto la sentencia del TJUE de 23 de octubre de 2012 señala, tras considerar que los artículos 5 a 7 del Reglamento CE/261/2004 deben interpretarse en el sentido de que los pasajeros tienen derecho, en su caso, a ser compensados

de conformidad con el Reglamento, que “tal retraso no da derecho a una compensación de los pasajeros si el transportista aéreo puede acreditar que el gran retraso se debe a circunstancias extraordinarias que no podrían haberse evitado incluso si se hubieran tomado todas las medidas razonables, es decir, a circunstancias que escapan al control efectivo del transportista aéreo”.

En el presente caso, el cierre del espacio aéreo español no trajo causa de un fenómeno natural, como el descrito en la sentencia del TJUE de 31 de enero de 2013, sino de una conducta, la de los controladores aéreos, premeditada, voluntaria, colectiva, simultánea y extramuros de la prestación de servicio, que trajo como consecuencia, como no podía ser de otra manera, la adopción de medidas encaminadas a salvaguardar la seguridad de las personas y las cosas. La Administración se encontró ante una situación extraordinaria consistente en el abandono masivo de sus puestos de trabajo, sin previo aviso y fuera de los cauces legales, de los controladores aéreos, haciendo imposible el desarrollo de la navegación aérea y poniendo en peligro, repetimos, la seguridad de las personas y las cosas.

No es preciso insistir en la clara ruptura del nexo causal entre la actividad de la Administración y el daño alegado, lo que impide estimar la existencia de un título de imputación, fenómeno jurídico “consistente en la atribución a un sujeto determinado del deber de reparar un daño, en base a la relación existente entre aquél y éste”.

Atendidas las razones que anteceden el recurso debe prosperar.

TERCERO.- Sin costas -artículo 139 LEJCA.

VISTOS los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación,

F A L L A M O S

PRIMERO.- Estimar el recurso de **apelación** promovido por la Abogacía del Estado contra la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo número 8 de 31 de enero de 2013.

SEGUNDO.- Revocar y dejar sin efecto la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo número 8 de 31 de enero de 2013.

TERCERO.- Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de Viajes Iberia, S.A., contra la desestimación presunta por silencio administrativo de Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea de la reclamación deducida por Viajes Iberia, S.A., a causa del cierre del espacio aéreo español motivado por el abandono masivo de sus puestos de trabajo por parte de los

controladores aéreos los días 3, 4, 5 y posteriores del mes de diciembre de 2010, posteriormente desestimada por Resolución del Consejo de Administración de Aeropuertos Nacionales y Navegación Aérea de 14 de diciembre de 2011, por ser ajustados a Derecho.

CUARTO.- Sin costas.

Así por esta nuestra sentencia, testimonio de la cual será remitida a la oficina de origen a efectos legales, junto con el expediente, en su caso, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.